Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/4767

29. 05. 96

Antwort

der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Michael Müller (Düsseldorf), Dietmar Schütz (Oldenburg), Anke Fuchs (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
— Drucksache 13/2551 —

Stand der Arbeiten am Umweltgesetzbuch

Die Professoren Kloepfer, Rehbinder und Schmidt-Aßmann haben unter Mitarbeit von Professor Kunig 1991 das Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil (UGB – AT) vorgelegt. Im August 1993 wurde der wissenschaftliche Entwurf des Umweltgesetzbuches – Besonderer Teil (UGB – BT) von diesen und weiteren Professoren vorgelegt. Der Juristentag hat 1992 Leitsätze für die Erarbeitung des UGB beschlossen. Die Bundesregierung hat daraufhin die Schaffung eines Umweltgesetzbuches angekündigt, mit dessen Entwurf das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eine Expertengruppe unter der Leitung von Professor Sendler beauftragt hat. Das erklärte Ziel ist eine Kodifikation des Umweltrechts. Darunter versteht die Bundesregierung eine „gesetzestechnische Zusammenfassung der Rechtssätze eines oder mehrerer Sachgebiete in einem einheitlichen, möglichst vollständigen und planvoll gegliederten Gesetz".

Das Umweltgesetzbuch soll die Konflikte zwischen den einzelnen Fachgebieten zumindest vermindern, das Umweltrecht insgesamt gegen die Eingriffe anderer Bereiche stärken und eine Modernisierung des rechtlichen Instrumentariums national und im EU-Bereich herbeiführen. Der kodifikatorische Regelansatz hat das Ziel, dem fach- und medienübergreifenden, systemaren Charakter des Schutzgutes Umwelt Rechnung zu tragen. Das Umweltgesetzbuch soll die Rechtsinstrumente unter einem einheitlichen Gesichtspunkt aufeinander abstimmen und ihre Wirksamkeit erhöhen.

Das Umweltrecht hat sich bruchstückhaft entwickelt. Erste Teile entstammen der Tradition der preußischen Gewerbeordnung von 1845. Noch heute stehen anlagen-, medien- und stoffbezogene Regelungen mit unterschiedlicher Eingriffstiefe und Reichweite nebeneinander und oft sogar in Konkurrenz zueinander. Immer wieder wird beklagt, daß das Umweltrecht für die Bewältigung ökologischer Probleme ungeeignet sei, da es in vielen Regelungsbereichen zersplittert und teilweise veraltet ist und auf einer naturwissenschaftlichen Basis und fachrechtlichen „Systemlogik" beruht, die seine Wirksamkeit begrenzen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 29. Mai 1996 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die fachliche Ausdifferenzierung des Umweltrechts hat den Punkt überschritten, wo es mit einem Gewinn an rechtsnormativer Wirksamkeit verbunden war. Eine Entwicklung in Richtung auf fach- und medienübergreifende Problemlösungen sowie zu mehr Rechtsvereinheitlichung und mehr Rechtsvereinfachung tut not. Diese Reform muß sich an den drei Grundprinzipien der Umweltpolitik – Vorsorgeprinzip, Verursacherprinzip und Kooperationsprinzip – orientieren.

Mit dem Umweltgesetzbuch sollen die heutige Zersplitterung des Umweltrechts beendet sowie Regelungslücken z. B. im Bereich Boden-, Klima- und Naturschutz geschlossen und die verschiedenen Fachrechte in ein normatives Gesamtkonzept eingebunden werden. Im Umweltschutz soll ein Mehr an ökologischer Effektivität, ökonomischer Effizienz, materieller Gerechtigkeit, Rechtssicherheit und demokratischer Teilhabe herbeigeführt werden. Das Umweltgesetzbuch soll zudem der Vermehrung und Komplizierung der Vorschriften entgegenwirken.

Entscheidend für die Ausgestaltung des Umweltgesetzbuches sind die Leitvorstellungen, an denen sich der Umweltschutz orientieren soll. Von daher dürfen mit der Schaffung eines Umweltgesetzbuches nicht nur eine Vereinfachung und Entbürokratisierung verbunden werden, vielmehr muß das Umweltrecht insgesamt modernisiert werden, um dem vorsorgenden Umweltschutz Rechnung zu tragen und den ökologischen Strukturwandel zu fördern. Das Ziel ist eine sozialökologische Marktwirtschaft, um zu einer dauerhaft umweltverträglichen Entwicklung zu kommen. Schon heute sollte man die bestehenden EG-Umweltkodifikationen einbeziehen.

Vor diesem Hintergrund hat die Schaffung eines Umweltgesetzbuches eine große Bedeutung für die weitere Umweltpolitik.

I. Defizite im bestehenden Umweltrecht

1. Worin sieht die Bundesregierung die größten Mängel im bestehenden Umweltrecht?

   In welchen Bereichen hat es sich bewährt, wo soll es geändert oder erweitert werden?

   Welche Regelungslücken sollen geschlossen werden?

Umweltpolitik und Umweltrecht haben in der Vergangenheit beachtliche Leistungen erzielt. Die OECD hat nach intensiver Prüfung 1993 der deutschen Umweltpolitik bescheinigt, daß bei der Verringerung von Umweltbelastungen große Erfolge vor allem bei der Luftreinhaltung, der Abfallentsorgung und dem Gewässerschutz erreicht worden sind. Die Bundesrepublik Deutschland nimmt im Vergleich mit anderen OECD-Staaten eine gute, zum Teil sogar führende Position ein. Die OECD führt dies auf die strengen und entsprechend dem Stand der Technik sich stetig weiterentwickelnden Umweltanforderungen zurück.

Einen wesentlichen Beitrag zu den Erfolgen deutscher Umweltpolitik leisten die umweltpolitischen Instrumente (insbesondere ordnungsrechtliche Gebote und Verbote, wirtschaftliche Anreize, freiwillige Selbstverpflichtungen der Industrie, Umweltplanung), die durch das Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip geprägt werden. Diese Prinzipien haben auch in Artikel 34 des Einigungsvertrages ihren Niederschlag gefunden. Eckpfeiler des ordnungsrechtlichen Instrumentariums sind vor allem das Recht der Zulassung umweltrelevanter Vorhaben und das Stoffrecht, die maßgeblich zu den Erfolgen deutscher Umweltpolitik beigetragen haben.

Das deutsche Umweltrecht hat sich seit Anfang der 70er Jahre in verschiedenen Perioden und unter verschiedenen Problemperspektiven entwickelt. Das hat dazu geführt, daß sich eine Reihe von Einzelgesetzen herausgebildet hat, die weitgehend – abgesehen von Einzelgesetzen für bestimmte Problembereiche wie

Umwelthaftungsgesetz, Umweltvorschriften im Strafgesetzbuch, Gentechnikgesetz, Umweltinformationsgesetz und die direkt wirkende EG-Öko-Audit-Verordnung, die sich nicht an einzelnen Umweltmedien orientieren, – an den Umweltsektoren ausgerichtet sind und beim Schutz einzelner Umweltmedien ansetzen.

Folge der medialen Ausrichtung des Rechtsgebietes ist, daß einzelne Vorschriften zum Teil schwer auffindbar sind und der Vollzug des Umweltrechts erschwert wird. Die Vielzahl der Vorschriften hat zu gesetzesspezifischen Unterschieden bei den Begrifflichkeiten, Regelungsansätzen und Gewichtungen geführt, die sachlich nicht immer gerechtfertigt sind. Auch die Rechtsprechung hat zu dieser Entwicklung beigetragen. Durch diesen auf das einzelne Umweltmedium bezogenen Ansatz im Umweltrecht kann auch ein medienübergreifender Umweltschutz, bei dem der Schutz der einzelnen Medien in einem Gesamtkonzept und unter Berücksichtigung der Wechselwirkung der einzelnen Medien und der Schutzmaßnahmen erfolgt, erschwert werden.

Ein Umweltgesetzbuch hat zum Ziel, die zentralen umweltrechtlichen Vorschriften in einem Gesetz zusammenzufassen, zu harmonisieren und zu vereinfachen und das Umweltrecht weiterzuentwickeln. Hierdurch können Doppelungen von Vorschriften vermieden, d. h. die Anzahl der Vorschriften verringert und das Auffinden und Anwenden der Gesetze erleichtert werden. Des weiteren können die einzelnen Vorschriften stärker als bisher aufeinander abgestimmt werden. Nicht zuletzt dient damit ein Umweltgesetzbuch auch der Deregulierung.

Bei der Weiterentwicklung des Umweltrechts geht es auch darum, einem medienübergreifenden Ansatz beim Schutz der Umwelt sowohl bei den materiellen Standards als auch bei den Zulassungsverfahren für umweltrelevante Vorhaben Rechnung zu tragen, die Instrumente des Umweltrechts zu vereinfachen und besser aufeinander abzustimmen.

2. Wie beurteilt die Bundesregierung die Kritik, daß im bestehenden Umweltrecht der Bereich Umwelt nicht eindeutig definiert ist, sondern diffus bleibt und das Umweltrecht weitverzweigt, kompliziert und nahezu unüberschaubar ist?

Umweltschutz ist eine Querschnittsaufgabe. Diese bringt es zwangsläufig mit sich, daß sich umweltrelevante Regelungen nicht nur im Umweltrecht im engeren Sinne, sondern auch in anderen Rechtsbereichen, etwa des Berg- und Energierechts, des Verkehrswegerechts, des Land- und Forstwirtschaftsrechts, im Planungsrecht, im Zivilrecht, im Strafrecht oder im Steuerrecht finden. Hinzu kommt die unter Frage 1 dargestellte historisch bedingte Ausdifferenzierung des Umweltrechts im engeren Sinne. Durch ein Umweltgesetzbuch kann das Umweltrecht im engeren Sinne vereinfacht und in einem Gesetz zusammengefaßt werden.

3. Liegt die Schwäche des Umweltrechts darin, daß ihm ein normatives Gesamtkonzept fehlt?

Das geltende Umweltrecht hat entscheidend zu dem hohen Stand des Umweltschutzes in Deutschland beigetragen, den auch die OECD anerkannt hat. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die geltenden Gesetze in einem inneren Zusammenhang stehen und insgesamt den Schutz der Umwelt sicherstellen. Dem steht nicht entgegen, daß die Weiterentwicklung des Umweltrechts durch ein Umweltgesetzbuch erleichtert werden kann. Mit einem Umweltgesetzbuch geht es auch darum, allen zu erfassenden Bereichen des Umweltrechts ein normatives Gesamtkonzept zugrunde zu legen und seine Ausprägungen aufeinander abzustimmen.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Kritik, daß es im Umweltrecht eine „negative Koordination gibt, bei der jede Fachrichtung darauf bedacht ist, Beeinträchtigungen der eigenen Interessen zu verhindern, und dadurch zu wenig das medienübergreifende, umweltpolitische Allgemeininteresse vertreten wird?

Die Verselbständigung von Fachrichtungen ist keine besondere Erscheinung des Umweltschutzes. Als Problem gibt es sie in allen Politikbereichen, wenn unterschiedliche Aspekte miteinander koordiniert werden müssen.

Sie kann auch im Umweltschutz zu einem Problem werden, wenn es um den Schutz der Umwelt insgesamt geht. Ein Umweltgesetzbuch könnte der Verselbständigung von Fachrichtungen entgegenwirken, da es medien- und bereichsübergreifende Regelungen erleichtert.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß sich in Ermangelung einer normativen Gesamtkonzeption die einzelnen Gesetze, die sich zudem historisch unter höchst unterschiedlichen Bedingungen und Zielsetzungen entwickelt haben, durch wirtschaftliche und berufsständische Interessen verselbständigt?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

6. Inwieweit hemmen die zersplitterten Strukturen im Umweltrecht die Durchsetzung medienübergreifender Umweltschutzmaßnahmen, wie sie angesichts der raschen technologischen Entwicklung notwendig sind, und inwieweit schwächt der Partikularismus einzelner Fachrechte auch die Durchsetzung umweltpolitischer Ziele gegenüber anderen Rechtsbereichen?

   Erschwert dies die notwendigen Anpassungsleistungen an neue Problemlagen und wirtschaftliche Entwicklungen?

Wie unter den Fragen 1 und 4 dargelegt, stellt die Ausrichtung an Umweltsektoren im Umweltschutz ein Problem dar, dem mit Hilfe eines Umweltgesetzbuches entgegengewirkt werden kann, soweit es die Verfassungslage gestattet, wonach die Kompetenzen für das Umweltrecht zwischen Bund und Ländern je nach Umweltmedium unterschiedlich geregelt sind.

Im Hinblick auf den Ausgleich des Umweltschutzes mit anderen Belangen kann ein Umweltgesetzbuch zu einem effizienteren Vollzug des Umweltrechts beitragen.

Ein Umweltgesetzbuch muß ebenso wie das geltende Umweltrecht die Anpassung an neue Problemlagen und wirtschaftliche Entwicklungen leisten können.

7. Worin liegen nach Auffassung der Bundesregierung die konzeptionellen Grenzen in den einzelnen Bereichen des Umweltverwaltungsrechts (Immissionschutz-, Wasserschutz-, Naturschutz-, Gefahrstoff- und Stoffrecht)?

Die Frage spricht mit der Abgrenzung der einzelnen Rechtsbereiche eines der Hauptprobleme des Vorhabens eines Umweltgesetzbuches an. In ein Umweltgesetzbuch können nur die Rechtsgebiete aufgenommen werden, die primär zum Umweltrecht zählen. Welche das sind, muß im einzelnen genau geprüft werden. Weitere Grenzen ergeben sich aus der verfassungsrechtlichen Kompetenzlage und dem EG-Recht, die differenzierte Rechtsgrundlagen für die einzelnen Rechtsgebiete (wie Umweltschutz-, Arbeitsschutz-, Verbraucherschutzrecht) vorgeben und hierfür sowie im Umweltrecht auch in den einzelnen Umweltbereichen unterschiedlich weite Handlungsspielräume eröffnen.

8. Welche Gesetze vertreten aus der Sicht der Bundesregierung ein fach- und medienübergreifendes Allgemeininteresse im Umweltschutz?

Die Umweltgesetze enthalten inzwischen zumeist Ansätze für einen fach- und medienübergreifenden Umweltschutz. Diese sind jedoch unterschiedlich stark ausgeprägt. Fach- und medienübergreifende Ansätze gibt es vor allem in Querschnittsgesetzen. Auch zum Beispiel das Abfallrecht ist fach- und medienübergreifend angelegt. Andere Umweltgesetze beschränken sich auf allgemeine medienübergreifende Zielvorgaben oder auf eine additive Prüfung der Belastung der einzelnen Medien. Letzteres ist zum Beispiel im Bundes-Immissionsschutzgesetz durch das Konzentrationsprinzip vorgeschrieben, das vorsieht, daß immissionsschutzrechtliche Genehmigungen andere behördliche Entscheidungen mitumfassen. Es fehlt teilweise an speziellen Vorgaben, die eine medienübergreifende, die Wechselwirkungen der einzelnen Medien berücksichtigende Gesamtbetrachtung sicherstellen.

9. Wie steht die Bundesregierung zu der Kritik, daß das UVP-Gesetz (Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen) aufgrund der Zersplitterung des Rechtssystems wenig wirksam werden kann?

Die Aufteilung des Umweltrechts war eine der Ausgangsbedingungen, unter denen das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz) erarbeitet wurde. Die Umweltverträg-

lichkeitsprüfung sollte und soll einen Beitrag dazu leisten, das Umweltrecht weiter als bisher zu vereinheitlichen (Drucksache 11/3919, S. 15). Da die bestehenden Vorschriften jedoch soweit wie möglich beibehalten werden sollten, wurde seinerzeit von einer umfassenden Vereinheitlichung des Fachrechts Abstand genommen. Eine in materiellrechtlicher und verfahrensrechtlicher Hinsicht „integrierte Zulassung" von umweltrechtlichen Vorhaben im Rahmen eines Umweltgesetzbuches würde die Regelung der Umweltverträglichkeitsprüfung vereinfachen.

10. Wie bewertet die Bundesregierung das Vollzugsdefizit im Umweltrecht?

    Liegen die Ursachen hierfür im starken Einfluß umweltfremder Interessen, an der Komplexität der Regelungsmaterie oder an der Knappheit der administrativen Ressourcen?

Vollzugsdefizite sind keine Besonderheit der Ausführung von Umweltgesetzen; sie finden sich prinzipiell bei allen Gesetzen. Die 100prozentige Gesetzeserfüllung ist der angestrebte Idealfall; sie ist in der Praxis jedoch nicht realisierbar. Dies gilt auch für den Umweltbereich. Da der Vollzug Ländersache ist, kann die Bundesregierung ein Vollzugsdefizit nicht unterstellen. Es ist jedoch klar, daß eindeutige Rechtsvorschriften eher geeignet sind, Vollzugsdefizite zu vermeiden. In dem Umfang, in dem es gelingt, ein Umweltgesetzbuch klarer abzufassen als das geltende Recht, wird auch ein Beitrag zur Vermeidung von Vollzugsdefiziten geleistet.

II. Kodifikation des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch

11. Hält die Bundesregierung an ihrer Absicht fest, eine Kodifikation des Umweltrechts vorzunehmen, um dem Umweltrecht eine normative Gesamtkonzeption zu geben, und wann wird sie diese dem Deutschen Bundestag vorlegen?

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat im Jahre 1992 die „Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit" (SK-UGB) eingesetzt und damit beauftragt, den Entwurf eines Umweltgesetzbuches vorzulegen. Es erwartet den Entwurf für die zweite Jahreshälfte 1997. Danach wird die Bundesregierung eine Entscheidung über die Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens treffen.

12. Warum ist aus der Sicht der Bundesregierung ein Umweltgesetzbuch besser geeignet, umweltpolitische Ziele durchzusetzen, als die Weiterentwicklung einzelner Fachgesetze?

Aus den zu den Fragen 1 und 4 dargelegten Gründen könnten für die weitere Zukunft umweltpolitische Ziele besser im Wege eines Umweltgesetzbuches als durch die Weiterentwicklung einzelner Umweltfachgesetze erreicht werden, weil in einem Umweltgesetzbuch die verschiedenen Umweltgesetze in ein normatives

Gesamtkonzept eingebunden werden können, in dem die ihnen allen gemeinsamen Rechtsgrundsätze in einem Allgemeinen Teil zusammengefaßt und (lediglich) die fachrechtlichen Besonderheiten in jeweils eigenen Abschnitten des Besonderen Teils eines Umweltgesetzbuches geregelt werden. In einer solchen Gesetzesstruktur sind an Umweltmedien orientierte Regelungen leichter aufeinander abzustimmen als etwa durch eine gemeinsame Fortentwicklung der Umweltfachgesetze im Rahmen eines Artikelgesetzes.

Weiterhin kann mit Hilfe eines Umweltgesetzbuches der Zugang zu den einzelnen umweltrechtlichen Vorschriften erleichtert werden, da die zentralen umweltrechtlichen Vorschriften in einem Gesetz zusammengefaßt werden und dort in einer systematisch nachvollziehbaren Ordnung aufgeführt sind. Auch bei der Vollziehbarkeit und Durchsetzbarkeit des Umweltrechts ergeben sich Vorteile. Denn die Anzahl der Vorschriften läßt sich im Rahmen eines Umweltgesetzbuches stärker reduzieren als bei der Novellierung von einzelnen Umweltgesetzen, da gemeinsame Regelungen für unterschiedlichste Bereiche getroffen werden können. Außerdem lassen sich die einheitliche Begrifflichkeit und ein einheitliches normatives Konzept leichter sicherstellen.

Des weiteren müssen sich Novellierungen strukturell und inhaltlich in das Gesamtkonzept eines Umweltgesetzbuches einfügen.

Bedingt durch die Rückwirkungen der Rechtsvorschriften auf die vollziehenden Verwaltungseinheiten kann ein Umweltgesetzbuch tendenziell auf die Einrichtung von Organisationseinheiten mit fach- und medienübergreifenden Zuständigkeiten hinwirken.

Insgesamt könnte eine Kodifikation des Umweltrechts zukünftig den Zielen ökologischer Effektivität, ökonomischer Effizienz, materieller Gerechtigkeit, Rechtssicherheit und Transparenz im Umweltschutz besser Rechnung tragen als Gesetzesnovellen für Einzelbereiche des Umweltrechts. Dabei darf der Übergang auf ein Umweltgesetzbuch nicht zu Friktionen rechtlicher oder tatsächlicher Art führen. Andernfalls würde der Wirtschaftsstandort Deutschland beeinträchtigt.

13. Inwieweit ist die Kodifikation des Umweltrechts vereinbar mit dem modernen Demokratieprinzip des schrittweisen Aushandelns von Konflikt- und Problemlösungen?

In einem Umweltgesetzbuch kann ein rechtlicher Rahmen für das schrittweise Aushandeln von Konflikt- und Problemlösungen im Umweltbereich geschaffen werden, der dieses in die bestehenden Rechts- und Verfassungsvorgaben einfügt.

14. Welchen Beitrag kann ein Umweltgesetzbuch leisten, um einen umweltpolitischen Grundkonsens herzustellen und die Umweltpolitik langfristig stabiler und berechenbarer zu gestalten?

15. Welchen Beitrag kann das Umweltgesetzbuch dazu leisten, daß ein neuer sozialer Konsens in der Gesellschaft bei der Bewertung technischer Risiken und ökologischer Gefahren erreicht wird?

Die Erarbeitung eines Umweltgesetzbuches zwingt dazu, einen umweltpolitischen Grundkonsens herbeizuführen. Zum anderen kann mit einem Umweltgesetzbuch dieser Grundkonsens in Politik und Gesellschaft weiter gefördert werden. Weil ein Gesetzbuch ein normatives Gesamtkonzept entfaltet und damit den Zugang zu den umweltrechtlichen Vorschriften erleichtert, bietet es möglicherweise mehr als Einzelgesetze eine Identifikationsmöglichkeit, die in der Bevölkerung die Zustimmung zu Umweltschutzmaßnahmen verstärken könnte.

16. Ist mit der Kodifikation eine Neuausrichtung der Umweltpolitik in Richtung auf einen vorsorgenden, fach- und medienübergreifenden Umweltschutz beabsichtigt, oder soll sie sich nur auf die Vereinfachung und Vereinheitlichung des Rechts beschränken?

Kodifikationen, die zu einer Vereinfachung und Vereinheitlichung eines Rechtsgebietes führen, sind immer auch mit einer Weiterentwicklung des Rechtsgebietes verbunden. Dies dürfte auch für eine Kodifikation des Umweltrechts gelten (siehe auch die Beantwortung der Fragen 1, 3 und 12).

17. Inwieweit kann ein Umweltgesetzbuch einen Beitrag dazu leisten, die Transparenz umweltrechtlicher Entscheidungen für die Beteiligten und die Öffentlichkeit zu erhöhen, Mitwirkungsrechte zu stärken und rechtliche Rahmenbedingungen für einen Ausgleich konkurrierender Interessen zu schaffen?

Ein Umweltgesetzbuch kann einen Beitrag zur Transparenz umweltrechtlicher Entscheidungen leisten, indem es die Handhabung des Umweltrechts vereinfacht. Dabei müßten auch Anhörungs- und Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit innerhalb und außerhalb von umweltrechtlichen Verwaltungsverfahren einbezogen werden.

18. Inwieweit kann ein Umweltgesetzbuch dazu beitragen, das Umweltrecht als übergeordnetes politisches Ziel zu verankern, auch um die Durchsetzung ökologischer Interessen in der Wirtschafts-, Energie-, Verkehrs-, Bau- und Landwirtschaftspolitik zu verbessern?

Zum einen kann ein Umweltgesetzbuch und das ihm zugrundeliegende einheitliche Leitbild des Umweltschutzes dazu beitragen, die Wahrnehmung des Politikbereichs „Umweltschutz" zu verbessern. Zum anderen kann, wie schon ausgeführt, durch die Zusammenfassung, Harmonisierung und Vereinfachung des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch der umweltrechtliche Vollzug erleichtert werden.

19. Welche Konsequenzen ergeben sich für die Ausgestaltung des Umweltgesetzbuches aus der Aufnahme der Staatszielbestimmung Umweltschutz in das Grundgesetz?

Die Staatszielbestimmung Umweltschutz in Artikel 20a des Grundgesetzes verpflichtet insbesondere den Gesetzgeber, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für künftige Generationen zu schützen. Ein Umweltgesetzbuch ist eine Möglichkeit, dieser Verpflichtung im Wege eines einheitlichen Ansatzes und unter Bündelung verschiedener Instrumente Rechnung zu tragen.

20. Soll das Umweltgesetzbuch auch der Wahrung der sog. Eigenrechte der Natur dienen?

Ein Umweltgesetzbuch wird im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen voraussichtlich auch Regelungen zum Schutz von Natur und Landschaft umfassen.

III. Ausgestaltung des Umweltgesetzbuches

21. Was sind für die Bundesregierung die politischen Leitbilder und die zusammenführenden Prinzipien für das Umweltgesetzbuch?

Leitbild eines Umweltgesetzbuches ist die soziale Marktwirtschaft in ökologischer Verantwortung. Die soziale Marktwirtschaft in ökologischer Verantwortung stellt einen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rahmen dar, der den Leistungswillen des einzelnen mit dem sozialen Ausgleich und dem Umweltschutz verbindet und Marktkräfte im Sinne sozialer und ökologischer Zielsetzungen wirksam werden läßt. Umweltschutz stellt eine Chance für die Entwicklung eines leistungsfähigen, zukunftsorientierten Wirtschaftsstandortes dar.

Umweltschutz ist unabdingbar, um die natürlichen Grundlagen des Wirtschaftens auf Dauer zu sichern.

Die Bedeutung des Produktionsfaktors „Umwelt" wird bei Verknappung natürlicher Ressourcen künftig zunehmen. Dies erfordert vorsorgenden Umweltschutz. Er erspart auch auf mittlere und lange Sicht die hohen Kosten einer nachträglichen Reparatur und dient daher der dauerhaften Standortsicherung. Weiterentwicklung und Einsatz moderner Technik erlangen daher zunehmende Bedeutung.

Für diese Zwecke sind je nach Problemlage ordnungsrechtliche, anreizorientierte und planerische Instrumente einzusetzen und miteinander zu verbinden; ein Umweltgesetzbuch bietet die Chance der gegenseitigen Abstimmung dieser Instrumente.

Ein weiterer Aspekt des Leitbildes der sozialen Marktwirtschaft in ökologischer Verantwortung ist der Gedanke der Solidarität. Er soll zu einer gerechten Verteilung der knappen Umweltgüter und der Umweltschutzkosten auf die einzelnen Bevölkerungsgruppen beitragen und die Verantwortung des Menschen für andere Lebewesen sowie für künftige Generationen verdeutlichen.

Das politische Leitbild der sozialen Marktwirtschaft in ökologischer Verantwortung wäre in den einzelnen Regelungen eines

Umweltgesetzbuches umzusetzen. Besondere Bedeutung kommt dabei einem Allgemeinen Teil eines Umweltgesetzbuches zu. Der Allgemeine Teil könnte die allen Umweltgesetzen gemeinsamen Prinzipien, Instrumente und Verfahren, die für den Besonderen Teil maßgeblich sind und insofern Steuerungsfunktion haben, enthalten.

Die Grundprinzipien des Umweltrechts konkretisieren das politische Leitbild. Vorsorgeprinzip, Verursacherprinzip und Kooperationsprinzip sind schon heute tragende Prinzipien des Umweltrechts. Durch eine ausdrückliche Aufnahme und Definition im Allgemeinen Teil eines Umweltgesetzbuches könnte ihre Funktion als Auslegungshilfe für unbestimmte Rechtsbegriffe und Leitlinie für Planungs- und Verwaltungsentscheidungen im Rahmen des Umweltrechtsvollzuges verdeutlicht werden. Ihre Konkretisierung müßte im Besonderen Teil eines Umweltgesetzbuches erfolgen.

Das Vorsorgeprinzip soll durch frühzeitige Maßnahmen über die präventive und repressive Abwehr von Gefahren und die Beseitigung von Schäden hinaus dem Entstehen potentieller Beeinträchtigungen der Umwelt möglichst an deren Ursprung vor allem durch eine Minimierung von Risiken vorbeugen und auf einen nachhaltigen und schonenden Umgang mit den Umweltgütern hinwirken. Es beruht auf dem Grundsatz der Risikominimierung und Ressourcenschonung. Risikominimierung ist in erster Linie auf die Vermeidung und Verminderung von möglichen Schäden, Ressourcenschonung primär auf die Erhaltung oder Schaffung künftiger Handlungsspielräume gerichtet. Risikominimierung bezieht sich vornehmlich auf Gütemerkmale, Ressourcenschonung auf Mengenmerkmale der Umweltgüter. Neben dem Güte- und Mengenaspekt enthält das Vorsorgeprinzip als dritten Aspekt die Zeitdimension. Danach müssen Risikominimierung und Ressourcenschonung langfristig angelegt sein und auch den Schutz künftiger Generationen mit berücksichtigen.

Das Verursacherprinzip ist Ausdruck marktwirtschaftlicher Effizienz. Es wird von der Bundesregierung nicht als Prinzip der materiellen Verantwortlichkeit, sondern als Kostenzurechnungsprinzip verstanden. Denn die Entscheidung darüber, wer aus einer Verursacherkette zur Kostentragung notwendiger Umweltschutzmaßnahmen herangezogen wird und ob der Verursacher die notwendigen Umweltschutzmaßnahmen selbst durchführen muß oder nur mit den Kosten für die Maßnahmen belastet wird, ist nach den Kriterien von Wirtschaftlichkeit und ökologischer Wirksamkeit zu treffen, nicht nach abstrakten Grundsätzen materieller Verantwortlichkeit.

Als Ausnahme vom Verursacherprinzip könnte auch dem Gemeinlastprinzip eine stärkere rechtliche Kontur verliehen werden. Dieses Prinzip kann unter dem Gesichtspunkt der Solidarität und Verteilungsgerechtigkeit ebenso Bedeutung gewinnen wie etwa unter dem Gesichtspunkt gleichwertiger Lebensverhältnisse in West- und Ostdeutschland.

Das Kooperationsprinzip erlangt angesichts der Notwendigkeit eines durchgreifenden ökologischen Strukturwandels in Wirtschaft und Gesellschaft zunehmende Bedeutung. Es ist insbesondere auf ein möglichst weitgehendes Einvernehmen hinsichtlich der Wirkung der umweltpolitischen Ziele gerichtet und wird von der Bundesregierung als ein politisches Verfahrensprinzip verstanden. Der Verfahrenscharakter sollte im Rahmen eines Umweltgesetzbuches beibehalten werden.

Auf die einschlägigen Ausführungen in dem Bericht der Bundesregierung „Umwelt 1994 – Politik für eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung" (Drucksache 12/8451) wird verwiesen.

22. In welcher Weise sollen die Ziele einer sozialökologischen Marktwirtschaft im Umweltgesetzbuch berücksichtigt werden?

Wie in der Antwort zu Frage 21 ausgeführt, ist die soziale Marktwirtschaft in ökologischer Verantwortung das Leitbild für ein Umweltgesetzbuch. Sie ist verwirklicht, wenn die Rahmenbedingungen des marktwirtschaftlichen Handelns so gesetzt sind, daß ökonomisch zweckmäßiges und sozial verträgliches Handeln zugleich den Schutz und die Bewahrung der Umwelt und damit auch der menschlichen Lebensgrundlagen bewirkt.

Entscheidend ist insoweit nicht, daß die Zielsetzung der sozialen Marktwirtschaft in ökologischer Verantwortung als solche in einem Umweltgesetzbuch verankert ist, sondern daß ein Umweltgesetzbuch in allen seinen Teilregelungen gerade die ökologisch-sozialen Rahmenbedingungen für marktwirtschaftliches Handeln schafft.

Zur Schaffung dieser Rahmenbedingungen kommen Ge- und Verbote, wirtschaftliche Anreize, Umweltplanungsinstrumente und andere Instrumente staatlicher Verhaltenssteuerung in Betracht. Die Wahl des geeigneten Instrumententyps richtet sich nach den jeweiligen Problemlagen. Zur Abwehr von Umweltgefahren und -schäden sind ordnungsrechtliche Ge- und Verbote unverzichtbar. Zur Vorsorge gegenüber langfristigen Umweltrisiken und zur Schonung knapper Umweltressourcen können Umweltabgaben mit Lenkungswirkung, haftungsrechtliche Lösungen, Selbstverpflichtungen der Wirtschaft und andere Instrumente geeigneter sein als das Ordnungsrecht. Für beide Problemlagen kommen außerdem staatliche Planungsinstrumente (z. B. Sanierungs- und Vorsorgepläne) in Betracht. Das Instrumentarium der sozialen Marktwirtschaft in ökologischer Verantwortung hat von der Knappheit der nutzbaren Güter auszugehen und je nach Problemlage ordnungsrechtliche, anreizorientierte, planerische und andere Instrumententypen zu verwenden bzw. miteinander zu verbinden.

23. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Frage nach dem politischen Leitbild entscheidend ist für

— die Harmonisierung und Systematisierung von Rechtsbegriffen (z. B. Vorsorge, Störfall);

- einheitliche gesetzliche Ziel- und Zweckbestimmungen;
- die Bestimmung der Handlungsprinzipien (Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip);
- die Auswahl der Rechtsinstrumente (Planfeststellung, gebundene Genehmigung, Befristung, Bewirtschaftung)?

Die soziale Marktwirtschaft in ökologischer Verantwortung ist politisches Leitbild für die Ausgestaltung des derzeitigen Umweltrechts und damit auch für die Regelungen eines zukünftigen Umweltgesetzbuches. Auf die Antwort zu Frage 21 wird verwiesen.

24. Welche Bedeutung haben für das Umweltgesetzbuch die Ziele „Risikominimierung", „umweltverträgliche Entwicklung", „volkswirtschaftliche Effizienz" und „inter- und intragenerative Solidarität"?

Die in der Frage enthaltenen Ziele finden bereits jetzt ihre Ausprägung im geltenden Umweltrecht. Ein Umweltgesetzbuch bietet die Gelegenheit, das geltende Recht auch in dieser Hinsicht weiter zu entwickeln.

25. In welcher Weise will die Bundesregierung die Konventionen und Erklärungen des Erdgipfels von Rio de Janeiro (1992) im Umweltgesetzbuch berücksichtigen, insbesondere das Ziel einer dauerhaft umweltverträglichen Entwicklung?

Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht „Umwelt 1994 – Politik für eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung" (Drucksache 12/8451) ihre Auffassung zur Umsetzung von Rio dargelegt. Sie müßte auch Eingang in ein Umweltgesetzbuch finden.

26. In welchen Bereichen der heutigen Umweltgesetzgebung denkt die Bundesregierung an eine Vereinfachung des Rechts?

Was will die Bundesregierung tun, um den Aufwand der Rechtsinstrumente zu vermindern?

Abgesehen von der durchgängigen Vereinfachung durch Zusammenfassung und Harmonisierung der umweltrechtlichen Vorschriften in einem Umweltgesetzbuch sollte insbesondere die Vereinfachung des Zulassungsrechts für raumbedeutsame Vorhaben geprüft werden. Hierbei könnte zum einen das Nebeneinander unterschiedlicher Zulassungstypen (gebundene Genehmigung; Umweltbewirtschaftung; Planungsermessen) begrenzt werden. Zum anderen könnten die Vorschriften unterschiedlicher Zulassungstypen möglichst weitgehend vereinheitlicht und vereinfacht werden. Dies wäre ein Beitrag zur weiteren Deregulierung und Verfahrensbeschleunigung.

27. Strebt die Bundesregierung an, neben der Rechtssicherheit in der Form von Grenzwerten und technischen Normen verstärkt auch dynamische Zielwerte zu setzen und Innovationsprozesse zu fördern, wie dies beispielsweise ursprünglich im Abwasserabgabengesetz verankert war?

Die geltenden Umweltgesetze enthalten bereits dynamisierende Anforderungen. Zum Beispiel wird im Bundes-Immissionsschutzgesetz verlangt, die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung zu ergreifen. Untergesetzliche Vorschriften konkretisieren diese Anforderung. Sie sind in den vergangenen Jahrzehnten ständig verschärft worden. Dieses System hat sich bewährt. Es sollte auch im Rahmen eines Umweltgesetzbuches Verwendung finden.

28. Beabsichtigt die Bundesregierung, mit dem Umweltgesetzbuch die Betreiberverantwortlichkeit für Rückstände aus der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen ebenso auszuweiten wie die Produktverantwortung des Herstellers, um Produktionsverfahren und Produkte zu begünstigen, die umweltverträglich sind?

Sowohl die Wahrnehmung der Betreiberverantwortung für Rückstände aus der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen als auch die Wahrnehmung der Produktverantwortung des Herstellers sind im geltenden Recht angelegt. Beide Formen sind Ausdruck des Verursacherprinzips, das ein tragendes Prinzip auch eines Umweltgesetzbuches darstellen wird (siehe auch Antwort zu Frage 3).

29. In welchen Bereichen und mit welchen Mitteln soll der Vorsorgegedanke im Umweltschutz gestärkt werden?

    Wie soll er konkretisiert werden?

    Wird Vorsorge primär als Minimierungsgebot und Ressourcenschonung verstanden?

Das Vorsorgeprinzip gehört zu den tragenden Grundlagen der Umweltpolitik der Bundesregierung und müßte bei der Kodifikation des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch aufgenommen werden. Auf die Antwort zu Frage 21 wird verwiesen.

30. Denkt die Bundesregierung daran, für die Ausgestaltung des Kooperationsprinzips neue Beteiligungsformen an Entwicklungs- und Entscheidungsprozessen zu erproben und zu institutionalisieren?

Es wird zu prüfen sein, inwieweit das schrittweise Aushandeln von Konflikt- und Problemlösungen durch entsprechende Vorgaben eines Umweltgesetzbuches verstärkt zur Anwendung kommen soll (siehe auch Antwort zu Frage 13) und ob neue Wege der Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft weiterverfolgt werden sollen. Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht vom 28. Februar 1994, in dem sie über die Möglichkeiten einer weiteren Beschleunigung und Vereinfachung der immissionsschutzrecht-

lichen Genehmigungsverfahren berichtet hat, auch hierzu Stellung genommen (Drucksache 12/6923).

31. Ist die Bundesregierung bereit, ökologische Mitgestaltungsrechte auch im Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsgesetz zu verankern?

Es gibt bereits jetzt im geltenden Betriebsverfassungsgesetz zahlreiche ökologierelevante Mitgestaltungsrechte des Betriebsrates und der einzelnen Arbeitnehmer, ohne daß dort Umweltaspekte ausdrücklich genannt sind.

Bei der Frage, ob die ökologischen Mitgestaltungsrechte des Betriebsrates darüber hinaus erweitert werden sollen, ist z. B. an eine Verstärkung der Beteiligungsrechte des Betriebsrates bei der Bestellung und Berufung von Umweltschutzbeauftragten sowie an ein ausdrückliches Zusammenarbeitsgebot dieser Beauftragten mit dem Betriebsrat in einem Umweltgesetzbuch zu denken. Die betriebliche Anknüpfung und Begrenzung der Zuständigkeiten des Betriebsrats müssen aber auch beim Umweltschutz gewahrt bleiben. Ein genereller Umweltschutzauftrag könnte einen Widerstreit von betrieblichen Arbeitnehmerschutzinteressen einerseits und Umweltschutz andererseits zur Folge haben und den Betriebsrat überfordern.

Für den Bereich der öffentlichen Verwaltung hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß eine „direktive Mitbestimmung" der Personalvertretung bei der Wahrnehmung von Amtsaufgaben mit dem Demokratieprinzip – nämlich der hieraus folgenden Regel staatsbürgerlicher Gleichheit – unvereinbar ist, weil ein solches Einflußprivileg der Angehörigen des öffentlichen Dienstes nicht mehr vom Schutzzweck gerechtfertigt ist, spezifischen im Beschäftigungsverhältnis angelegten Interessen Rechnung zu tragen (BVerfGE 93, 37/81 f.). Ein über die Geltendmachung dieser Arbeitnehmerbelange hinausgehender Einfluß der Personalvertretung auf die Ausübung von Staatsgewalt in Form „ökologischer Mitgestaltungsrechte" bei Wahrnehmung des Amtsauftrags kommt danach nicht in Betracht. Die Belange der von innerdienstlichen Maßnahmen betroffenen Beschäftigten kann die Personalvertretung hingegen bereits mit den bestehenden Mitbestimmungsrechten auch im Hinblick auf insoweit berührte ökologische Gesichtspunkte angemessen geltend machen, insbesondere in bezug auf Maßnahmen zur Verhütung von Dienst- und Arbeitsunfällen und sonstigen Gesundheitsbeschädigungen sowie zur Gestaltung der Arbeitsplätze. Die Bundesregierung beabsichtigt deshalb nicht, das Bundespersonalvertretungsgesetz um zusätzliche „ökologische Mitgestaltungsrechte" zu ergänzen.

IV. Umweltgesetzbuch und andere Steuerungsinstrumente

32. Sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen der Kodifikation des Umweltrechts und neuen, vor allem ökonomischen Steuerungsinstrumenten?

33. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß sich ein wirksamer Umweltschutz auf Dauer nur gewährleisten läßt, wenn für den schonenden Umgang mit den knappen Umweltgütern neben dem Ordnungsrecht verstärkt der Preismechanismus des Marktes eingesetzt wird?

    Wenn ja, wie will die Bundesregierung diesem Zusammenhang Rechnung tragen?

Die Bundesregierung tritt für einen verstärkten Einsatz ökonomischer Steuerungsinstrumente ein (siehe auch Antwort zu Frage 22). Um umweltpolitische Ziele mit möglichst geringem gesamtwirtschaftlichem Aufwand zu erreichen, nutzt die Bundesregierung zunehmend ökonomisch wirkende Instrumente, insbesondere Selbstverpflichtungen, Umweltabgaben mit Lenkungswirkung – unter Wahrung der bundesstaatlichen Finanzverfassung –, Kompensationslösungen, Benutzungsvorteile und Auszeichnungen für umweltfreundliche Produkte oder für Betriebsstandorte. Allerdings wird zur Abwehr von Umweltgefahren oder -schäden auch künftig Ordnungsrecht unverzichtbar bleiben.

34. Soll im Umweltgesetzbuch der Gedanke der Produzenten- und Betreiberhaftung verstärkt werden?

Neben den allgemeinen Haftungsregelungen des § 823 BGB bilden das Umwelthaftungsgesetz und die fachgesetzlichen Haftungsregelungen (z. B. im Bundes-Immissionsschutzgesetz, Wasserhaushaltsgesetz, Atomgesetz) den Kern des praktizierten zivilrechtlichen Umwelthaftungsrechts. Die Bundesregierung verfolgte mit dem Erlaß des Umwelthaftungsgesetzes neben der Verbesserung des Opferschutzes ausdrücklich das umweltpolitische Ziel der Umweltvorsorge. Inhalt und Umfang der systematischen Harmonisierung des Umwelthaftungsrechts in einem Umweltgesetzbuch sind zu prüfen.

Dem Ziel der Umweltvorsorge dient auch das öffentlich-rechtliche Umwelthaftungsrecht, mit dem auf der Grundlage der ordnungsrechtlichen Störerhaftung und der fachrechtlichen Ausprägungen, z. B. bodenschutzrechtlicher Sanierungs- und Ausgleichspflichten, der Ausgleich allgemeiner, nicht individuell zurechenbarer Umweltschäden durchgeführt wird. Es ist zu prüfen, ob mit einem Umweltgesetzbuch auch hier eine Harmonisierung, Systematisierung und Fortentwicklung des bisherigen ordnungs- und fachrechtlichen Instrumentariums erfolgen kann.

Die zu prüfende Fortentwicklung der Umwelthaftung in einem Umweltgesetzbuch kann nach Auffassung der Bundesregierung allerdings – trotz der mit der Umwelthaftung verbundenen allgemeinen Wirkungen für einen vorsorgenden Umweltschutz – das auf präventiven Kontrollmechanismen beruhende öffentlichrechtliche Umweltordnungssrecht, das bereits im Vorfeld mög-

licher Schadensfälle ansetzt, um diese durch geeignete Maßnahmen zu verhindern, nicht ersetzen, wenngleich das Potential der Umwelthaftung und anderer Instrumente der indirekten Verhaltenssteuerung zur Vereinfachung und Zurücknahme umweltordnungsrechtlicher Kontrollen zu prüfen sein wird.

35. Wie sieht die Bundesregierung die Weiterentwicklung des Öko-Audits zu einem dezentralen umweltrechtlichen System mit einem eindeutigen Sanktionsmechanismus?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, sich auf Gemeinschaftsebene für eine Umgestaltung der grundlegenden Strukturen der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung einzusetzen.

Bei dem Umweltaudit handelt es sich um ein Instrument, durch das die betriebliche Eigenverantwortung für den Umweltschutz gefördert werden soll. Das Umweltaudit zielt auf freiwillige betriebliche Initiativen. Solche Initiativen können durch Anreize unterstützt werden, wie sie sich aus Wettbewerbsvorteilen bei einer Teilnahme am Umweltauditsystem ergeben und wie sie die EG-Verordnung mit der Registrierung und Teilnahmeerklärung für Standorte, die erfolgreich ein Umweltaudit durchgeführt haben, geschaffen hat. Zwang und ordnungsrechtliche Sanktionsmechanismen widersprechen jedoch dem Charakter des Instrumentes. Bislang liegen auch keinerlei praktische Erfahrungen vor, die die Notwendigkeit einer Änderung der Grundstruktur der Umweltaudit-Verordnung belegen.

36. Wie bewertet die Bundesregierung die rechtliche Möglichkeit befristeter Genehmigungen, wodurch sich durch die Ausweitung des Produzenten- und Betreiberrisikos die Genehmigungsverfahren im Rahmen eindeutiger umweltpolitischer Rahmensetzungen beschleunigen lassen?

37. Eröffnen diese Vorschläge aus der Sicht der Bundesregierung eine „Entbürokratisierung" des Genehmigungsrechts?

Die Befristung von Genehmigungen, die definitiv ein Recht auf Durchführung eines Vorhabens gewähren, bewirken nach Auffassung der Bundesregierung keine Verfahrensbeschleunigung, weil der behördliche Prüfungsaufwand von der Geltungsdauer der Zulassung grundsätzlich unabhängig ist. Demgegenüber kann bei anderen präventiven Kontrollen, etwa der Zulassung des vorzeitigen Beginns, die zeitliche Limitierung durchaus zu Beschleunigungseffekten führen.

38. Wie will die Bundesregierung mit dem Umweltgesetzbuch
    - der zunehmenden fachlichen Ausdifferenzierung der einzelnen Rechtsgebiete und
    - der Aufsplitterung der Umweltgesetzgebung in anlagen-, stoff- und medienbezogenes Recht mit unterschiedlicher Eingriffstiefe und zeitlicher Reichweite

    entgegenwirken?

Indem ein Umweltgesetzbuch die umweltrechtlichen Vorschriften begrifflich und inhaltlich harmonisiert, würde die Differenzierung auf das sachlich gebotene Maß beschränkt (siehe auch Antwort zu Frage 12).

39. Wie will die Bundesregierung im Umweltgesetzbuch
    - dem Zwang zu fortgesetzter Anpassung des Rechts an sich rasch ändernde soziale, wirtschaftliche und technische Entwicklungen und
    - dem unvermeidbar begrenzten Wissen über umweltpolitische Wirkungen

    gerecht werden?

Ein Umweltgesetzbuch kann durch den Einsatz von Instrumenten, die ein flexibleres Reagieren der Adressaten ermöglichen, und durch den Einsatz dynamischer Standards sich ändernden Entwicklungen von vornherein Rechnung tragen. Darüber hinaus ermöglicht auch ein Umweltgesetzbuch sachlich gebotene Anpassungen des Rechts durch Novellierung.

40. Wann wird die vom Bundesmimsterium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eingesetzte Expertengruppe ihren Entwurf eines Umweltgesetzbuches vorlegen?

Die Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wird ihren Entwurf voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 1997 vorlegen.

41. Wie sollen z. B. Umweltverbände, Länder, Kommunen und Wirtschaftsverbände bei der Erarbeitung des Umweltgesetzbuches beteiligt werden?

Die von der Verabschiedung eines Umweltgesetzbuches besonders betroffenen Fachkreise und Verbände sowie die Länder und Kommunen werden gemäß den Vorschriften der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (§§ 24 bis 27 GGO II) frühzeitig beteiligt und erhalten Gelegenheit zur Stellungnahme.

V. Nationales Umweltrecht und EU-Recht

42. Inwieweit soll im Umweltgesetzbuch die Harmonisierung des Umweltrechts in der Europäischen Union berücksichtigt werden?

    Wenn ja, in welcher Form?

43. In welchen Bereichen und in welcher Form ist der Rechtsrahmen für die Schaffung des Umweltgesetzbuches durch EU-Recht, insbesondere durch Verordnungen und Richtlinien, beschränkt?

Die Bundesregierung tritt für eine möglichst weitgehende Harmonisierung des Umweltrechts in der Europäischen Union ein. Im übrigen ist der deutsche Gesetzgeber an die Vorgaben des EU-Rechts gebunden. Die nationalen Regelungsbefugnisse werden also durch das primäre und sekundäre gemeinschaftliche Umweltrecht eingeschränkt. Den Mitgliedstaaten verbleiben jedoch je nach Sachbereich zum Teil erhebliche Handlungsspielräume. So sehen die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften vor, daß die Mitgliedstaaten, soweit die Gemeinschaft tätig werden kann, Schutzmaßnahmen ergreifen oder über die Mindestanforderungen im EG-Recht hinausgehen können. Das sekundäre Recht der EG (z.B. Richtlinien) beläßt den Mitgliedstaaten mehr oder weniger weitreichende Möglichkeiten, auf der Grundlage EU-einheitlicher Mindestanforderungen das eigene Umweltrecht selbst zu gestalten. In den meisten Umweltbereichen, z.B. Wasserrecht, Naturschutzrecht, Immissionsschutzrecht und Abfallrecht, enthält das EU-Recht zum Teil detaillierte, zum Teil aber auch eher punktuelle und rahmensetzende Bestimmungen.

Im Bereich des Stoffrechts und des Strahlenschutzrechts ist der Gestaltungsspielraum für ein nationales Umweltgesetzbuch eng geworden.

44. Will die Bundesregierung mit dem Umweltgesetzbuch Regelungsmodelle anbieten, die zu einer größeren Wirksamkeit und Praxisnähe des EU-Rechts und zu einer stärkeren Harmonisierung in der nationalen Umsetzung beitragen?

Das Umweltrecht der EG ist in viele Einzelregelungen aufgeteilt, schwer überschaubar und entbehrt einer umweltpolitischen Gesamtkonzeption. Dies beeinträchtigt sowohl die Umsetzung als auch den Vollzug des EU-Rechts. Bei dieser Sachlage könnte ein deutsches Umweltgesetzbuch neue Impulse zur Harmonisierung des Umweltrechts der EU und der Mitgliedstaaten geben. So wird z.B. bereits heute im Bereich der Zulassung und Überwachung von Industrieanlagen in verschiedenen Mitgliedstaaten die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) vom 27. Februar 1986 wegen ihrer in sich geschlossenen Konzeption als Orientierungshilfe herangezogen.

Die mögliche Orientierungsfunktion eines Gesetzbuches für die Harmonisierung des Umweltrechts der EG und der Mitgliedstaaten sowie die Vorteile bei der Umsetzung von EG-rechtlichen Vorgaben in nationales Recht machen ein Umweltgesetzbuch auch zu einem Instrument, das den Prozeß der notwendigen Vereinheitlichung des europäischen Rechts stärkt.

Auch die Gruppe Unabhängiger Experten für die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die von der EU-Kommission eingesetzt wurde, hat in ihrem Bericht die Bedeutung von Kodifikationen für die Konsolidierung von Rechtsvorschriften hervorgehoben.

45. Denkt die Bundesregierung daran, auch unterschiedliche rechtssystematische Ansätze anderer EU-Länder zu prüfen und im Umweltgesetzbuch zu berücksichtigen, die stärker auf Prozeßinnovationen und Zielbestimmungen und weniger auf Einzelvorschriften und Grenzwerte ausgerichtet sind?

46. Welche umweltrechtlichen Regelungen in anderen EU-Ländern sind nach Auffassung der Bundesregierung für das deutsche Umweltrecht nutzbar zu machen?

Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch ihren Vorschlag für ein Umweltgesetzbuch unter Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen entwickeln wird. Hierauf kann bei der weiteren Arbeit an einem Umweltgesetzbuch aufgebaut werden.

Unabhängig davon ist zu prüfen, ob und ggf. wie ausländische Erfahrungen etwa für integrierte Ansätze beim Zulassungsrecht (z. B. in Großbritannien), im Haftungsrecht (siehe auch Ausführungen in der Antwort zu Frage 34) sowie bei der behutsamen Ausweitung der Aktivlegitimation (z. B. in Frankreich) fruchtbar gemacht werden können.



Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333